

Excelentíssimo Senhor
Presidente da Câmara Municipal.

COMISSÕES

Justiça, Trabalho e
Proteção dos Animais
DATA, 16/08/2021
PRESIDENTE

PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO Nº 175/2021

“Cria o Programa de Banco de Ração de São João da Boa Vista e dá outras providências.”

A Câmara Municipal de São João da Boa Vista, APROVA:

Art. 1º Fica instituído o Programa Banco de Ração do Município de São João da Boa Vista, com o objetivo de captar doações de rações e promover sua distribuição diretamente ou por meio de entidades previamente cadastradas - organizações não governamentais (ONGs) e protetores independentes cadastrados junto à Rede de Proteção Animal, bem como às pessoas e/ou famílias em condição de vulnerabilidade social cadastradas no órgão competente do Município quanto à necessidade de recebimento de ração, contribuindo diretamente para a promoção da saúde animal.

Parágrafo único. Além dos produtos e gêneros alimentícios obtidos na forma desta Lei, o Programa Banco de Ração do Município de São João da Boa Vista poderá comprar, aceitar cessão gratuita ou doação de roupinhas, remédios, coleiras, guias, casinhas, caixas de transporte, brinquedos, produtos de limpeza e utensílios diversos para os animais.

Art. 2º Fica proibida a comercialização dos produtos recebidos e doados pelo Banco de Ração.

Art. 3º São finalidades do Banco de Ração do Município de São João da Boa Vista:

I - Proceder o recebimento e armazenamento de produtos e gêneros alimentícios para animais domésticos (cães e gatos), perecíveis ou não, desde que em condições de consumo e com prazos de validade adequados, provenientes de:

a) doações de estabelecimentos comerciais e industriais ligados à produção e comercialização, no atacado ou no varejo, de produtos e gêneros alimentícios destinados aos animais;

b) doações das apreensões por órgãos da Administração Municipal, Estadual ou Federal, resguardada a aplicação das normas legais;

RETIRADO

23/08/2021

Presidente

- c) doações de órgãos públicos ou de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado;
- d) doações obtidas por projetos de patrocínio;

II-efetuar a distribuição dos produtos arrecadados, de maneira institucional e organizada, para:

- a) Protetores Independentes cadastrados junto à Prefeitura Municipal de São João da Boa Vista;
- b) Organizações da Sociedade Civil constituídas cadastradas junto ao Município;
- c) pessoas portadoras de transtorno de acumulação de animais, diagnosticado e com laudo médico contendo o CID respectivo e de acordo com a avaliação técnica da equipe quanto à necessidade de recebimento de ração;
- d) famílias em condição de vulnerabilidade social e que possuem animais, de acordo com a avaliação técnica do órgão competente do Município.

Art. 4.º Das equipes de recebimento e distribuição, bem como das de plantão destinadas às finalidades desta lei, participará, sempre que possível, pelo menos 1 (um) profissional legalmente habilitado a aferir e atestar que os produtos e gêneros alimentícios se encontram em condições apropriadas para o consumo.

Art. 5.º Para a execução desta Lei, fica o Poder Executivo autorizado a firmar convênios ou parcerias com outras instituições públicas e/ou privadas, especialmente como a seguir descrito:

- I -comercialização de espaços publicitários nos abrigos de pontos de ônibus da cidade, através de edital público para escolha dos parceiros, em troca de ração animal de acordo com as especificações determinadas pelo Município;
- II- possibilidade de patrocínio de empresas privadas em campanhas publicitárias de divulgação do Bancos de Ração, visando dar conhecimento público do programa e assim captando mais alimentos para animais.

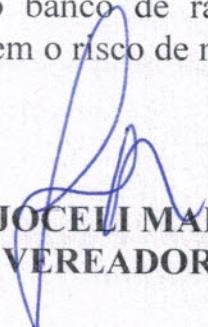
Art. 6.º O Poder Executivo poderá regulamentar o conteúdo desta Lei no que couber.

Art. 7.º Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA:-.

Milhares de animais de rua e de tutores de baixa renda passam fome diariamente. Em tempos de pandemia a situação se tomou ainda mais crítica. O município faz algumas aquisições de ração, mas não há regularidade na distribuição, fazendo com que muitas protetoras e famílias de baixíssima renda fiquem em situação muito difícil para alimentar seus pets.

A regularidade no fornecimento de alimentos para cães e gatos poderia ser suprida pela entrada em operação do Banco de Ração. Ademais, o banco tem como contrapartida financeira a comercialização de espaços hoje ociosos, nos abrigos dos pontos de ônibus, economizando para os cofres públicos. A Prefeitura, através de seus departamentos competentes, realiza o edital de concorrência e administra o banco de ração, resolvendo um problema de milhares de animais que correm o risco de morrer de fome, todos os dias.



JOCELI MARIOZI
VEREADORA-PL

Porto Alegre, 19 de agosto de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 20.662/2021

I. O Poder Legislativo do Município de São João da Boa Vista solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 175, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Cria o Programa de Banco de Ração de São João da Boa Vista e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios na Constituição Federal¹ e na Lei Orgânica Municipal quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local².

Demonstrada a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ ensina o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

Com efeito, verifica-se que, em essência, o projeto de lei em análise revela a função de dispor sobre a organização e funcionamento dos serviços públicos do Município, na medida em que dispõe sobre atribuições ao Executivo para recebimento e distribuição dos gêneros alimentícios coletados (art. 1º), além da compra, cessão ou doação de roupinhas, remédios, coleiras, guias, casinhas, caixas de transporte, brinquedos, produtos de limpeza e utensílios diversos para os animais (parágrafo único), firmar convênios (art. 5º) e regulamentar a lei (art. 6º).

De qualquer forma, ocorre que, a partir da execução das referidas ações se delinea a competência privativa do Prefeito para dispor sobre esta matéria. Neste sentido, veja-se o que dispõe

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² ARTIGO 7º:- Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

a Lei Orgânica Municipal:

ARTIGO 64:- Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

III – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis aprovadas pela Câmara e expedir os regulamentos para sua fiel execução;

(...)

XVII - promover os serviços e obras da administração pública;

Ainda importa observar, também, que a celebração de parcerias com outros órgãos e entidades privadas (vide art. 5º do projeto de lei), esclareça-se que estes são atos típicos de gestão próprio daquele Poder, não necessitando, em princípio, de autorização legislativa.

Esse é o entendimento de jurisprudência já consolidada. Como paradigma, cita-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIn nº 177-9, interposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, julgada procedente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e publicada no DJU em 25 de outubro de 1996, para declarar inconstitucional o § 2º do art. 82 da Constituição Estadual, que determinava que os convênios “somente poderão ser postos em execução após aprovados pela Assembleia Legislativa”. Entenderam os julgadores que o dispositivo ofendia a harmonia e independência que deve nortear as relações entre Poderes municipais. A título de exemplos, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP) compartilha do mesmo entendimento de outros Tribunais, conforme demonstram as seguintes ementas de sua jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigos 29, XV, e 30, XI, da Lei Orgânica do Município de Andradina que **impõem ao Executivo consultar previamente a Edilidade para autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros municípios, bem como aprovar convênios celebrados entre o Município e a União, o Estado**, outra pessoa jurídica de direito público interno ou entidades assistenciais. Violação do princípio da separação dos poderes. **Invasão da reserva da Administração**, com ofensa aos artigos 2º, 5º, 47, II e XIV da Carta Bandeirante, aplicável ao Municípios por força do art., 144 da citada Carta. **Imposição que restringe a autonomia do Executivo para decidir sobre atos da gestão da administração.** **Precedentes. Ação procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2167852-88.2018.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/11/2018; Data de Registro: 29/11/2018) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve os incisos XIV do artigo 32 e XI do artigo 33 da Lei Orgânica do Município de Presidente Prudente, que trouxeram a competência da Câmara Municipal para autorizar e aprovar a celebração de convênio, consórcio, acordo ou instrumento equivalente – Interesse local que se encontra dentro das atribuições constitucionais do município – Inviabilidade da elaboração, pelo Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Executivo – Celebração de convênios, consórcios e acordos são típicas matérias administrativas, que se enquadram dentro da reserva da Administração Pública, que é de competência exclusiva do Poder Executivo – Afronta ao princípio da separação de poderes –

Configuração da inconstitucionalidade – Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2061166-72.2018.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/10/2018; Data de Registro: 11/10/2018) (grifou-se)

Uma vez celebrado o convênio, a providência que compete ao Chefe do Poder Executivo é comunicar à Câmara, como previsto no art. 116, § 2º, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos⁴. De qualquer forma, embora não se veja nada de grave em submeter diligentemente os interesses do Município na celebração de convênios e parcerias ao conhecimento prévio da Câmara de Vereadores, repita-se que, a rigor, tal não seria necessário constar como obrigação em lei.

Outrossim, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante o postulado da independência e harmonia entre os Poderes, previsto na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais entes federativos⁵.

Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro. A título de exemplo, Tratando-se da formação de estoques de bens e equipamentos, a jurisprudência dos Tribunais também se posiciona pela inviabilidade da iniciativa parlamentar, como demonstram as ementas abaixo transcrita, aplicáveis no que couberem ao caso em análise por semelhança:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 1.797, de 17 de maio de 2019, do Município de Taquarituba, dispondo sobre a **criação do "Projeto Cão Sem Fome". Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa, competindo-lhe deliberar sobre a criação e as características de ação governamental envolvendo animais domésticos. Ademais, descabida a imposição, pelo Legislativo, de obrigações concretas ao Executivo. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes.** Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2131906-21.2019.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos

⁴ Art. 116. [...]
(...)

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador **dará ciência do mesmo** à Assembléia Legislativa ou à **Câmara Municipal respectiva.** (grifou-se)

⁵ Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - **É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.**

§2º - **O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.** (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de São João da Boa Vista:

ARTIGO 2º:- O Governo Municipal é exercido pela Câmara de Vereadores e pelo Prefeito. (grifou-se)

PARÁGRAFO ÚNICO:- **O Legislativo e o Executivo são poderes do Município, independentes e harmônicos entre si.** (grifou-se)

Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/10/2019; Data de Registro: 15/10/2019) (grifou-se)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n.º 5.021/10, de Mogi Mirim, de iniciativa legislativa, que instituiu o banco de remédio, com o objetivo de formar estoque oriundo de doações de pessoas físicas e jurídicas, devendo funcionar em local próprio a ser designado pelo Poder Executivo. **Criação de obrigações para a Administração Municipal. Ingerência indevida. Proposta que deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado. Ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes**, bem como aos artigos 5º e 47, II e XIV, ambos da Constituição Estadual. **Inconstitucionalidade formal reconhecida**. Norma, ademais, que não indica a fonte de recursos. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0242226-22.2012.8.26.0000; Relator (a): Luis Soares de Mello; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/04/2013; Data de Registro: 18/04/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 3.032/2010 DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ/RS. criação de banco de materiais de construção, móveis e utensílios domésticos. matéria atinente ao funcionamento da administração municipal. projeto apresentado por vereador. vício formal de iniciativa. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra "a" da Constituição Federal atribui competência privativa ao Presidente da República, para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Por simetria, a regra se aplica aos Estados e aos Municípios. **Assim, por tratar de matéria atinente ao funcionamento da administração municipal - criação de banco de materiais de construção, móveis, utensílios domésticos no âmbito do Município de Gravataí - e por ter sido apresentada por iniciativa do Poder Legislativo**, padece de vício formal a Lei nº3.032/2010, do Município de Gravataí/RS. **AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME**. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70040358459, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 23/05/2011) (grifou-se)

Destarte, por todos os ângulos de análise, infere-se de antemão ilegítima a iniciativa do Legislativo para o projeto de lei examinado.

III. Diante do exposto, opina-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 175, de 2021, pela via da iniciativa parlamentar, tendo em vista que se refere a matérias de competência reservada ao Poder Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

Por ser meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser adaptado, retirando-se obviamente o art. 5º, para servir como objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador preservará a autoria da proposição

IGAM[®]

perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM